



Le potenzialità dell'autonomia territoriale

Risolvere conflitti a livello
substatale con autonomia
territoriale

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Le potenzialità dell'autonomia

Risolvere conflitti a livello substatale con autonomia territoriale

Dossier POLITiS n.22/2021

Autore: Dr. Thomas Benedikter

Editore: POLITiS – Ricerche politiche e educazione civica

Strada del Vino 60 - I-39057 Appiano (BZ)

Tel. +39 324 5810427

info@politis.it

www.politis.it

Copertina: Il movimento degli ungheresi della Transsilvania (Romania), organizzato nel Consiglio Nazionale degli Szekler, ogni 10 marzo celebra la sua "Giornata della libertà" con manifestazioni per l'autonomia territoriale dello Szeklerland. Foto: Toró Attila (Marosvásárhely), licensed under the [Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/).

Bolzano, luglio 2021



La licenza utilizzata da POLITiS CC BY-NC-ND 3.0 stabilisce, che la riproduzione e la diffusione sono consentiti a condizione che venga citato l'autore o l'autrice, che la distribuzione avvenga non a fini commerciali e che non ci siano rielaborazioni e modifiche.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITiS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale. L'attività dell'associazione POLITiS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."

Art. 2 dello statuto di POLITiS

Le potenzialità dell'autonomia

Risolvere conflitti a livello substatale con autonomia territoriale

| | <i>Indice</i> | <i>Pagina</i> |
|----------|---|---------------|
| 1 | Introduzione | |
| | 2021: 100 anni di "autonomia territoriale moderna" | 4 |
| 2 | Cos'è l'autonomia territoriale? Un chiarimento..... | 4 |
| 3 | Tra autonomia reale e "quasi-autonomia" | 6 |
| | Prospetto 1 - Le regioni del mondo con autonomia territoriale (nel 2020)..... | 8 |
| 4 | Tra fallimenti e successi: breve storia dell'autonomia territoriale..... | 11 |
| | Prospetto 2 – Cronologia dell'autonomia territoriale 1920-2020..... | 15 |
| 5 | Conflitti a livello substatale e autonomia territoriale..... | 16 |
| | Prospetto 3 – Conflitti risolvibili con autonomia territoriale..... | 19 |
| 6 | Lezioni tratte dalle esperienze storiche di autonomia territoriale..... | 22 |
| 7 | Le potenzialità dell'autonomia territoriale nel XXI secolo..... | 24 |
| | Bibliografia..... | 26 |
| | Abstract..... | 27 |

L'autore

Thomas Benedikter è un economista e politologo, lavora come assistente di ricerca all'Università di Bolzano e dirige il centro studi POLITIS in Alto Adige. Si è occupato di conflitti etnici, protezione delle minoranze e confronto delle soluzioni di autonomia nel mondo in varie pubblicazioni, come "Modern Autonomy Systems of the World" (EURAC 2012), e più recentemente in "100 Years of Modern Territorial Autonomy - Autonomy around the World" (LIT 2021).

Capitolo 1 - Introduzione

2021: 100 anni di "autonomia territoriale moderna"

Nel 1921, la Svezia e la Finlandia si accordarono per concedere un ampio autogoverno alle isole Åland di lingua svedese sotto la sovranità finlandese. Il 24 giugno 1921, la Società delle Nazioni a Ginevra approvò questa soluzione. Il 10 ottobre 1921, dieci stati firmarono una convenzione sulla smilitarizzazione e la neutralità permanente di Åland. Il 9 giugno 1922, il consiglio direttamente eletto delle isole (*Lagting*), si riunì per la prima volta. Pertanto, nel 2021-22 le isole Åland come regione autonoma della Finlandia celebrano 100 anni di autonomia. 100 anni dopo l'istituzione della prima autonomia territoriale moderna in uno stato democratico, è possibile fare un bilancio e azzardare una prospettiva. Qual è lo stato dell'autonomia in Europa e nel mondo? Dove è in crisi o è addirittura fallito? In quali casi delle comunità regionali si battono per autonomia territoriale che viene negata dallo Stato interessato? Infine, guardando avanti: dove l'autonomia territoriale potrebbe risolvere i conflitti acuti tra Stati e minoranze o entità

substatali? Perché gli stati nazionali continuano ad essere restii nei confronti di tali forme di autogoverno territoriale?

Il mondo dell'autonomia territoriale in questi primi cento anni si è trovato in continua evoluzione: le regioni già dotate di autonomia rivendicano più autonomia o addirittura l'indipendenza; altre comunità regionali da decenni lottano per un minimo di autonomia, altre autonomie ancora si trovano in una crisi profonda. I primi cento anni di applicazione del concetto di autonomia territoriale offrono una buona occasione per riflettere sulla sua efficacia e di pensare in quali conflitti aperti potrebbe essere applicato. In questo breve dossier, si parte con un chiarimento sintetico del concetto di autonomia territoriale, seguito da un breve sguardo alla storia dell'autonomia territoriale dal 1921 fino ad oggi, prima di considerare quali conflitti interni (substatali) contemporanei potrebbero essere meglio risolti con l'autonomia territoriale.

Capitolo 2

Cos'è l'autonomia territoriale? Un chiarimento

Come si può definire l'autonomia territoriale? L'autonomia territoriale regionale è una forma di divisione interna dei poteri (competenze legislative e amministrative) tra lo stato centrale e una o più entità sub-statali, cedendo poteri legislativi in forma permanente a un'assemblea regionale eletta, permettendo l'autogoverno democratico regionale pur preservando l'integrità territoriale dello stato nel suo complesso.

L'autonomia è dunque una forma particolare di divisione verticale del potere decisionale politico all'interno di uno stato. Nel quadro della costituzione e di uno statuto d'autonomia, una regione, una provincia o una comunità sub-statale ottiene spazi di autogoverno politica e i suoi cittadini più opportunità di partecipazione democratica. Lo scopo è di solito quello di proteggere una o più minoranze etniche, un popolo minoritario

o una particolare comunità regionale e di garantire l'uguaglianza di vari gruppi etno-linguistici nel quadro di un territorio autonomo.¹

L'autonomia territoriale è una forma di organizzazione della distribuzione del potere statale principalmente per regolare la relazione tra lo stato centrale e una o poche regioni speciali.² Nella struttura dello Stato si parla oggi di sistema multilivello, specialmente in relazione all'UE con i suoi tre livelli di legislazione e quattro livelli di amministrazione. Ma a livello globale, nella maggior parte degli stati ci sono solo due livelli: lo stato centrale e un livello sub-statale di contee o comuni. Ad eccezione dei 28 stati del mondo dotati di una costituzione federale, il livello intermedio della "regione con poteri legislative" esiste solo in pochi casi.³ Anche l'autonomia territoriale è stata istituita solo raramente, cioè in circa 70 casi in 25 paesi, di cui alcuni oggi non esistono più oggi. La forma di organizzazione statale di gran lunga più diffusa è ancora lo stato unitario. Nel 2020 solo 112 stati avevano un sistema democratico.⁴ La volontà degli stati centrali di cedere il potere decisionale alla periferia rimane bassa. A differenza dello stato regionale simmetrico, l'autonomia territoriale è sempre una risposta a una particolare necessità di regolamentazione politica di un determinato territorio. A parte la Spagna, negli altri 18 stati con autonomie territoriali solo le regioni con speciali

caratteristiche storiche, geografiche ed etno-culturali hanno ottenuto questo status speciale.

Come nelle Åland, lo scopo originale dell'autonomia territoriale era quello di proteggere le minoranze etnolinguistiche. Di regola, l'autonomia è destinata a garantire l'esistenza e lo sviluppo delle comunità etniche, religiose e linguistiche che differiscono dalla popolazione maggioritaria dello Stato. In alcuni casi, fu la specificità storica e geografica del territorio a dare luogo all'istituzione di un sistema di autonomia. Quando diverse etnie o gruppi etnici condividono un territorio, vanno introdotti anche meccanismi per un processo decisionale aperto a tutti i gruppi etnici rilevanti all'interno della regione autonoma.

Anche nel 2021, in molti paesi la protezione delle minoranze etniche e linguistiche è ancora regolamentata in modo del tutto inadeguato.⁵ I popoli indigeni sono minacciati non solo nella loro cultura e nel loro stile di vita, ma spesso nella loro stessa esistenza quando spogliati della proprietà comunitaria della terra e delle risorse naturali. Le minoranze linguistiche in molti paesi industrializzati non sono dotati di una normativa e di risorse sufficienti per proteggerli. È stato dimostrato che il semplice divieto di discriminazione individuale nei confronti dei parlanti di lingue minoritarie da solo non può garantire questa protezione. Solo

¹ Cfr. Thomas B e n e d i k t e r, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, 15

² Nel caso dell'attribuzione di autonomia territoriale in diverso grado a tutte le unità sub-statali, come è il caso in Spagna, potremmo parlare di "stato regionale asimmetrico". Di regola autonomia territoriale è una qualità giuridica particolare della divisione verticale dei poteri riservata solo a regioni speciali.

³ Cfr. A. G a m p e r/C. P a n, Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden 2008

⁴ Cfr. www.freedomhouse.org

⁵ Cfr. Heidelberg Institute for International Conflict Research HIIK, Conflict Barometer 2019, Heidelberg 2020; Minority Rights Group International, Peoples under Threat, 2020, www.peoplesunderthreat.org

meccanismi di protezione collettiva sul territorio di insediamento della comunità linguistica forniscono il quadro per la piena uguaglianza con la lingua statale. Questo quadro può essere creato con l'istituzione di uno stato sovrano, oppure di uno stato membro di uno stato federale, ma anche di un'autonomia territoriale in cui diverse lingue sono riconosciute come lingue ufficiali con pari diritti.⁶

L'autonomia è anche vista come via maestra della protezione delle minoranze etnolinguistiche perché la moltiplicazione degli stati non può essere la soluzione per rendere giustizia alla diversità culturale.⁷ Nel 2021, ci sono tra 3.000 e 5.000 lingue viventi nel mondo. Per consentire a quelle regioni, la cui popolazione maggioritaria parla una lingua minoritaria (lingua non statale), la piena autogestione culturale nel quadro di un proprio stato sovrano, bisognerebbe creare almeno 525 nuovi stati in aggiunta ai 195 stati esistenti.⁸ L'autonomia territoriale è un'alternativa praticabile alla moltiplicazione di stati, ma solo se è concepita in modo tale che la cultura, la lingua, le tradizioni culturali, l'identità e il sostentamento economico

della minoranza o del popolo minoritario interessato siano protetti a lungo termine. Un ulteriore prerequisito per l'autonomia territoriale è un'area di insediamento ben delimitato e descritto della comunità che aspira all'autonomia, in cui la minoranza nazionale deve costituire la maggioranza o una quota significativa della popolazione: "L'introduzione di qualsiasi autonomia territoriale richiede di tracciare frontiere solo per ragioni di praticabilità. I diritti concessi dall'autonomia non possono essere estesi all'infinito e la questione diventa una questione di bilanciamento".⁹ L'autonomia territoriale non è solo vantaggiosa per le minoranze etniche, ma anche per la democrazia a livello regionale, portando il potere decisionale politico più vicino ai cittadini. Questa forma di decentralizzazione offre uno spazio per più democrazia regionale in cui la partecipazione dei cittadini e il controllo dal basso funzionano molto meglio che negli stati unitari non disposti con regioni con poteri legislativi. L'autonomia permette una maggiore autonomia politica senza mettere in discussione la sovranità dello Stato.

Capitolo 3

Tra autonomia reale e "quasi-autonomia"

In realtà, negli stati moderni la divisione verticale dei poteri statali ha assunto molte forme. Mentre gli stati federali e gli stati unitari sono definiti abbastanza

precisamente in termini di diritto costituzionale e teoria politica, ci sono anche aree grigie e confini fluidi negli stati regionalizzati. Gli stati regionali

⁶ Markku S u k s i, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag 2011, 10

⁷ L'autonomia territoriale è anche qualificata come meccanismo più importante della protezione di minoranze oppure come „via maestra“ per Itale

scopo.“ Cfr. Christoph P a n, *Die Minderheitenschutzkonvention der FUEV*, Manuskript 1993, citato da P. H i l p o l d, *Modernes Minderheitenrecht* 2001, 169.

⁸ Stephen R y a n, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in: B. Little/H. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997, 2

⁹ Peter H i l p o l d, 2001, 170

asimmetrici come la Spagna e gli stati regionali simmetrici con "autonomia differenziata" e autonomie speciali come l'Italia non possono essere distinti nettamente.¹⁰

Ciò che conta chiaramente per distinguere l'autonomia territoriale da altre forme di decentralizzazione, è prima di tutto la democrazia regionale. Senza democrazia, non si può parlare di autentica "autolegislazione" (*autós, nomos*). Secondo Freedomhouse, nel 2020 112 dei 195 stati erano semi-liberi o non liberi.¹¹ Le "democrazie ibride", vale a dire gli stati a regime autoritario con una facciata democratica, sono in realtà in aumento dal 2006. Regioni autonome formalmente istituite in questi stati (esempi: Nakhijvan in Azerbaigian, Azad Kashmir in Pakistan, Badakshan in Tagikistan, Karakalpakistan in Uzbekistan) non sono realmente autonome. Nelle "unità autonome" (regioni, prefetture, contee) della Repubblica Popolare Cinese nel migliore dei casi "autonomia" comporta un trasferimento di potere decisionale dal quartier generale del partito a Pechino ai quadri del partito della rispettiva unità territoriale "autonoma". Anche le regioni autonome di stati democratici designati come tali (Corsica, Jeju in Corea del Sud, Rodriguez a Mauritius, Nevis a St. Kitts e Nevis) non possono essere classificati come autonome siccome le loro assemblee regionali o sono solo nominate dall'alto,

cioè dal governo centrale, o non hanno alcun potere legislativo. Numerosi territori in tutto il mondo ufficialmente designati come "autonomi" si rivelano, ad un esame più attento, come semplici sistemi di "quasi-autonomia".¹² Tuttavia, la porta dell'autonomia è aperta: se lo stato di appartenenza della rispettiva regione autonoma osserva le regole democratiche del gioco e trasferisce un minimo di poteri legislativi alla regione, il salto verso l'autonomia reale è fatto.¹³

In alcuni casi, l'autonomia territoriale è stata concordata tra le parti in conflitto come soluzione transitoria. Questo è successo in Sudan nei confronti del Sud Sudan, in Papua Nuova Guinea nei confronti di Bougainville, anche in Nuova Caledonia, che appartiene alla Francia. L'autonomia come soluzione transitoria è stata effettivamente concordata anche nel cosiddetto processo di pace tra Palestina e Israele. Entro il 2020, lo stato della Palestina è stato riconosciuto da 138 stati membri dell'ONU. Ma 27 anni dopo l'inizio del processo di pace di Oslo del 1994, è emerso chiaramente che l'indipendenza della Palestina è un'amara illusione per i palestinesi e che l'occupazione militare continuerà indefinitamente. In quasi tutte le autonomie territoriali che funzionano oggi, lo statuto di autonomia non è una semplice soluzione transitoria, ma una soluzione intesa e istituita in forma permanente. Inoltre, alcuni statuti di

¹⁰ Anna G a m p e r, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Peter Land, Frankfurt 2004, 71

¹¹ Cfr. Freedomhouse: www.freedomhouse.org

¹² Cfr. Thomas B e n e d i k t e r, Moderne Autonomiesysteme der Welt, EURAC, Bozen 2012, 188-237

¹³ Anche Hilpold sottolinea l'indispensabilità della democrazia in questo contesto: „Dabei ist zu

berücksichtigen, dass die autonomen Entscheidungsbefugnisse, um einer modernen menschenrechtlich fundierten Minderheitenschutzkonzeption gerecht zu werden, Teil einer umfassenden demokratischen Ordnung sein müssen, die die Rechte des Individuums innerhalb und außerhalb des Kollektivs hinreichend abzusichern hat.“ (H i l p o l d 2001, 170).

autonomia, come quelli della Groenlandia e delle Isole Faroe, prevedono esplicitamente il diritto e la procedura per esercitare il diritto all'autodeterminazione.¹⁴

Teniamo fermo, perciò, che i territori o le regioni possono ritenersi regioni autonome nel senso del diritto statale e costituzionale se soddisfano le seguenti quattro condizioni:¹⁵

1. Democrazia: un sistema pluralistico a livello nazionale e regionale con il pieno rispetto delle libertà civili e dei diritti politici fondamentali. Questo include, soprattutto, elezioni libere e eque.

2. Stato di diritto: un ordine costituzionale e giuridico riconosciuto e applicato dallo Stato centrale e dalla regione interessata. Lo statuto di autonomia, sancito dalla legge e spesso anche dalla Costituzione, deve essere in vigore e applicato. Uno stato di diritto richiede anche la separazione dei poteri e una magistratura indipendente.

3. Attribuzione di poteri legislativi: una regione autonoma deve disporre di un

minimo di poteri legislativi. La semplice delega di poteri amministrativi o il diritto di proporre leggi regionali non è sufficiente.

4. Uguaglianza dei diritti civili per tutti i residenti legali della regione autonoma. Godono di tutti i diritti civili a livello nazionale e, inversamente, di tutti i diritti civili e politici nella regione autonoma.

Sulla base di questi quattro criteri, è possibile filtrare dalla moltitudine dei cosiddetti "territori autonomi" quelle aree che in sostanza non hanno una autonomia territoriale "genuina". Questi criteri sono di importanza cruciale sia per la chiarezza teorica che per l'utilità politica del concetto di autonomia territoriale. In caso di conflitto, non è vantaggioso né per le minoranze nazionali, i popoli o le regioni minoritarie né per gli stati centrali e le altre parti in conflitto se i concetti di base e le soluzioni proposte rimangono ambigui. Sulla base di questi criteri, è possibile determinare precisamente quei 60 territori sub-statali che nel 2020 dispongono di autonomia territoriale "moderna".

Prospetto 1 - Le regioni del mondo con autonomia territoriale (nel 2020)

| <i>Stato</i> | <i>Regione autonoma Region/Unità substatale</i> | <i>capitale</i> | <i>popolazione</i> | <i>superficie</i> |
|--------------|---|-----------------|--------------------|-------------------|
| 1. Italia | Sicilia | Palermo | 5.026.989 | 25.426 |
| | Sardegna | Cagliari | 1.630.474 | 24.089 |
| | Friuli Venezia Giulia | Udine | 1.211.357 | 7.856 |
| | Trentino-Alto Adige | Trento | 1.074.819 | 13.606 |
| | Valle d'Aosta | Aosta | 125.501 | 3.263 |
| 2. Spagna | Andalusia | Sevilla | 8.414.240 | 87.268 |
| | Catalogna | Barcelona | 7.675.217 | 32.091 |
| | Madrid | Madrid | 3.266.126 | 605 |
| | Valencia | Valencia | 5.003.769 | 23.255 |

¹⁴ Lo statuto di autonomia della Groenlandia del 2009 si trova: <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelsketekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

¹⁵ Più estesamente cfr. T. B e n e d i k t e r, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, 15-26

| | | | | |
|--|-----------------------------|-------------------|-----------|-----------|
| | Galicia | Santiago de Comp. | 2.699.499 | 29.574 |
| | Castiglia-Leon | Valladolid | 2.399.548 | 94.223 |
| | Paesi Baschi | Vitoria/Gasteiz | 2.207.776 | 7.234 |
| | Isole Canarie | Las Palmas | 2.153.389 | 7.492 |
| | Castiglia-La Mancha | Toledo | 2.032.863 | 79.463 |
| | Murcia | Murcia | 1.493.898 | 11.314 |
| | Aragon | Zaragoza | 1.319.291 | 47.698 |
| | Extremadura | Mérida | 1.067.710 | 41.634 |
| | Asturia | Oviedo | 1.022.800 | 10.602 |
| | Baleari | Palma de Mallorca | 1.149.460 | 4.992 |
| | Navarra | Pamplona | 654.214 | 10.390 |
| | Cantabria | Santander | 581.078 | 5.321 |
| | La Rioja | Logroño | 316.798 | 5.045 |
| 3. Regno Unito | Scozia | Edinburgh | 5.438.100 | 77.910 |
| | Galles | Cardiff | 3.138.631 | 20.735 |
| | Irlanda del Nord | Belfast | 1.881.641 | 13.843 |
| | Isola di Man | Douglas | 84.314 | 572 |
| | Guernsey | Saint Peter Port | 62.307 | 78 |
| | Jersey | Saint Helier | 102.700 | 119 |
| 4. Finlandia | Åland | Mariehamn | 30.074 | 1.580 |
| 5. Danimarca | Groenlandia | Nuuk | 56.081 | 2.166.000 |
| | Isole Färöer | Torshavn | 51.371 | 1.395 |
| 6. Belgio | Comunità di lingua tedesca | Eupen | 77.949 | 854 |
| 7. Francia | Nuova Caledonia | Nouméa | 280.460 | 18.576 |
| | Polinesia francese | Papeete | 283.007 | 4.167 |
| 8. Moldavia | Gagausia | Comrat | 134.535 | 1.832 |
| 9. Serbia | Vojvodina | Novi Sad | 1.913.889 | 21.506 |
| 10. Portogallo | Azzorre | Ponta Delgada | 245.766 | 2.351 |
| | Madeira | Funchal | 254.368 | 740 |
| 11. Canada | Nunavut | Iqaluit | 35.944 | 2.093.190 |
| | Yukon | Whitehorse | 35.874 | 482.443 |
| | Territori Nordovest | Yellowknife | 41.768 | 1.346.106 |
| 12. Panama | Guna Yala | San Blas | 36.000 | 2.370 |
| | Emberá-Wounaan | Union Chocó | 9.000 | 4.398 |
| | Ngobe-Buglé | Chichica | 121.000 | 6.673 |
| 13. Tansania | Sansibar | Sansibar | 1.155.065 | 2.654 |
| 14. Georgia | Agia | Batumi | 333.954 | 2.900 |
| 15. Iraq | Regione autonoma Kurdistan | Erbil | 5.895.052 | 46.861 |
| 16. Filippine | Regione autonoma Bangsamoro | Cotabato City | 3.781.387 | 12.711 |
| 17. Papua N.G. | Bougainville | Arawa | 249.358 | 8.800 |
| 18. Indonesia | Aceh | Banda Aceh | 5.247.257 | 55.392 |
| 19. India (solo Distretti Autonomi ai sensi della 6° appendice Costituzionale) | Bodoland | Kokrajhar | 3.155.359 | 8.821 |
| | Karbi Anglong | Diphu | 965.280 | 10.434 |
| | Dima Hasao | Haflong | 213.529 | 4.853 |
| | Garo Hills | Tura | 865.045 | 8.167 |
| | Jaintia Hills | Jowai | 295.692 | 3.819 |
| | Khasi Hills | Shillong | 1.060.923 | 7.995 |
| | Chakma ADC | Kamalanagar | 45.307 | 686 |
| | Lai ADC | Lwangtlai | 75.477 | 1.870 |
| | Mara ADC | Siaha | 55.000 | 1.445 |
| | Tripura Tribal Areas | Khumulwng | 679.720 | 7.132 |
| <i>Totale</i> | <i>60</i> | | | |

Fonti: [www.istat.it]; [www.wikipedia.org]; [<http://en.wikipedia.org>]; ultimi dati disponibili die censimento ufficiali oppure stime ufficiali. Elaborazione: Thomas Benedikter (2021), 100 Years of Modern Territorial Autonomy, LIT Berlino, p. 26

Note:

Le regioni autonome sono classificate secondo i criteri di determinazione dell'autonomia territoriale moderna esposti in nel volume "100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World" (Berlino 2021). Forme di pseudo-autonomia o quasi-autonomia non sono considerate. "Autonomia" in questo testo si riferisce sempre allo status costituzionale di un territorio, non al "grado di libertà" delle decisioni politiche in senso generico e non ulteriormente determinato.

La Regione Autonoma del Bangsamoro è stata creata nel 2018 come estensione della regione autonoma del "Mindanao Musulmano" (ARMM).

La regione autonoma di Bougainville (Papua Nuova Guinea) diventerà indipendente nei prossimi anni dopo il risultato positivo del referendum per l'indipendenza nel dicembre 2019.

La regione autonoma della Crimea è stata separata dall'Ucraina nel marzo 2014 dopo un referendum incostituzionale e annessa alla Russia, dove non gode di autonomia territoriale.

La Spagna ha anche due città autonome, Ceuta e Melilla, che non hanno poteri legislativi. La "Collettività Territoriale di Corsica" non ha nemmeno un vero potere legislativo, per cui non figura qui.

La Regione Caraibica Nord e la Regione Caraibica Sud in Nicaragua attualmente non possono più essere considerate autonomie territoriali funzionanti perché il Nicaragua nel suo insieme non è più gestito come uno stato democratico con elezioni libere ed eque (Freedomhouse) e quindi la democrazia non è garantita nemmeno a livello regionale.

In totale nel 2020 ci sono 25 unità autonome in India. Qui sono elencati solo i Distretti Autonomi (ADC) sotto la 6a appendice della Costituzione dell'India, dotati di sufficienti poteri legislativi. Non sono elencati gli ADC istituiti dagli stati membri dell'India dotati di semplice autonomia amministrativa.

Numerosi altri territori solo nominalmente "autonomi" non sono qui inclusi a causa della mancanza di democrazia. Freedomhouse nel 2020 classifica gli stati di Moldavia, Serbia e Tanzania quali come "parzialmente liberi", motivo per cui le loro autonomie territoriali sono incluse in questa tabella.

Sotto il profilo del diritto costituzionale le "unità autonome" della Federazione Russa possono essere classificate sia come unità di un sistema federale asimmetrico, sia come categoria di "autonomia territoriale a livello sub-statale all'interno degli stati federali". Qui è stato scelto il primo approccio.

La regione georgiana di Agiaria (anche Adjara) forma un caso limite nella classificazione delle regioni con autonomia territoriale in tutto il mondo. La regione ha uno status autonomo secondo la Costituzione della Georgia e la legge fondamentale dell'Agiaria. C'è un parlamento liberamente eletto (Consiglio Supremo) e un governo eletto da esso. Ma il presidente del governo (capo dell'esecutivo) è proposto dal presidente della Georgia (non dal Parlamento regionale di Agiaria). Inoltre, il presidente della Repubblica può sciogliere il parlamento regionale di Agiaria in qualsiasi momento. Nonostante queste restrizioni, l'Agiaria può essere considerata una regione autonoma de facto e de jure. La Georgia stessa è classificata come "parzialmente libera" da Freedomhouse.

Capitolo 4

Tra fallimenti e successi: una breve storia dell'autonomia territoriale

Partendo da una definizione precisa di autonomia territoriale, che presuppone uno stato di diritto democratico, la sua storia inizia solo nel 1921 con l'adozione della legge (riformata) sull'autonomia delle isole Åland nel Parlamento della Repubblica di Finlandia. Nella prima metà del XX secolo, autonomia territoriale fu istituita in vari stati d'Europa per contenere i conflitti politici derivanti dai cambiamenti territoriali dopo la Prima Guerra mondiale.¹⁶ Alcuni territori con minoranze di lingua tedesca nell'Europa centrale e orientale ricevettero uno status speciale dalle potenze vincitrici della guerra mondiale in alternativa all'autodeterminazione, per esempio la città libera di Danzica, la zona di Memel-Klaipėda in Lituania (1924-1926) e il Saarland dal 1920 al 1935. Tuttavia, le soluzioni adottate erano inadeguate e le loro carenze fornirono alla Germania, governata dai nazionalsocialisti dal 1933, il pretesto per costruire minacce irredentiste, preparare aggressioni militari e infine realizzare le annessioni.

In Catalogna, il primo statuto di autonomia fu adottato il 20 giugno 1931 (Estatut de Núria) e approvato dal 99% degli elettori catalani in un referendum. Dopo alcune restrizioni, fu approvato dal Parlamento spagnolo il 9 settembre 1932. Questa autonomia ebbe vita breve, poiché non

poté più funzionare con l'inizio della guerra civile spagnola nel 1936 e fu infine schiacciata dal regime di Franco nel 1939. Lo stesso accadde con lo Statuto di Autonomia di Álava, Gipuzkoa e Vizcaya dell'ottobre 1936, quando già infuriava la guerra civile spagnola, lo statuto entrò in vigore solo in Vizcaya e fu abolito quando le truppe di Franco occuparono il territorio.¹⁷

Anche se la maggior parte delle autonomie territoriali sono nate solo dopo la seconda guerra mondiale, i conflitti precedenti e le forme di autogoverno hanno talvolta preparato il terreno per esse. Lo Zanzibar, per esempio, faceva parte del Sultanato di Oman in epoca coloniale, poi fu brevemente indipendente, ed entrò sotto forma di autonomia territoriale nell'unione statale con il Tanganica il 1964 dando luogo alla Tanzania. Lo stato principesco di Jammu e Kashmir godeva già di un'ampia autonomia sotto il dominio coloniale britannico. La costa caraibica del Nicaragua con i Miskito e i Rama di fatto non era mai stata sotto il dominio coloniale spagnolo, ma godeva di autogoverno sotto l'amministrazione britannica. Questo era stato confermato in due accordi successivi del 1860 e del 1905 tra il Nicaragua indipendente e la Gran Bretagna. La regione musulmana di Bangsamoro a Mindanao succede allo storico sultanato di

¹⁶ Cfr. M. S u k s i 1998 (Anm.6); M. W e l l e r / K. N o b b s, *Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts*, Univ. of Pennsylvania Press 2012; Y. G h a i / S. W o o d m a n (eds.), *Practising Self-Government*, Cambridge University Press 2013

¹⁷ Eduardo R u i z V i e y t e z, *The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities*, International

Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77-94; sowie Xabier A r z o z, *Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in: Peter H i l p o l d (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016, 242-269

Maguindanao. L'autonomia della Vojvodina risale al tempo della monarchia austro-ungarica, ma era strutturata diversamente da oggi. A quel tempo, i nazionalisti serbi combattevano per una maggiore autonomia dal Regno d'Ungheria. Nella Jugoslavia di Tito, furono poi le varie minoranze, soprattutto ungheresi, tedeschi e croati, a strappare uno status speciale per la Vojvodina all'interno della Serbia.¹⁸

Nel secondo dopoguerra, le condizioni quadro erano inizialmente sfavorevoli per un'ampia discussione politica sull'autonomia. Anche se il diritto di tutti i popoli all'autodeterminazione era stato sancito come un principio fondamentale del diritto internazionale nella Carta delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e più tardi nei Patti internazionali delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici nel 1966, la sua applicazione era limitata ai popoli dominati dalle classiche potenze coloniali. Le nuove forme di colonialismo praticate dai paesi in via di sviluppo appena indipendenti non furono oggetto di dibattito nell'ONU. I popoli indigeni non erano ancora riconosciuti come tali. L'applicabilità e l'attuazione concreta del diritto all'autodeterminazione dei popoli e di altre comunità non è mai stata definita con precisione nel diritto internazionale.¹⁹ Le minoranze nazionali, i gruppi etnici e i popoli indigeni non solo si sono visti negare questo diritto, ma anche quello ad un autogoverno territoriale più limitato.

Le élite statali del dopoguerra, infatti, erano anche sospettose dell'autonomia territoriale come soluzione sostitutiva di uno stato indipendente. Vecchie e nuove demarcazioni di confine dopo il 1945 avevano creato più di 100 minoranze nazionali in Europa. L'autonomia territoriale non era vista come una misura di pacificazione, ma piuttosto come un passo verso la possibile revisione dei confini esistenti. Fuori dall'Europa, l'autonomia territoriale era anche percepita come una minaccia ai confini statali esistenti, come in Africa, dove i gruppi etnici titolari egemoni dei nuovi stati indipendenti tentarono di costruire stati nazionali sul modello europeo.

Tuttavia, nel dopoguerra, alcuni stati dell'Europa occidentale e settentrionale hanno trovato la loro strada verso una politica di riconoscimento e protezione delle minoranze nazionali nel diritto costituzionale e statale. Una tendenza crescente verso il decentramento generale e la regionalizzazione (Italia, Regno Unito, Spagna, Belgio) ha incoraggiato questo processo di concessione di autonomia. Sono state create autonomie speciali in Italia, Paesi Bassi e Danimarca. Per l'Alto Adige, l'autonomia territoriale fu creata già nel 1948 sulla base di un accordo italo-austriaco del 1946 in combinazione con il trattato di pace di Parigi del 1947, come parte della regione del Trentino-Alto Adige. Solo dopo una resistenza feroce, a volte violenta, e anni di trattative politiche e diplomatiche tra Vienna, Roma e Bolzano, fu possibile stabilire una vera autonomia

¹⁸ Cfr. Katinka B e r e t k a, *Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils*, in: L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016, S. 247-274

¹⁹ Cfr. Peter H i l p o l d, *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Wien 2016, 13-49; Peter H i l p o l d, *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa*, *Europa Ethnica* 1/2011, 32-49

per l'Alto Adige/Südtirol, pur mantenendo la regione.²⁰ Oggi l'autonomia altoatesina è spesso descritta come modello ben riuscito e serve come un importante punto di riferimento per altre minoranze etniche in Europa e nel mondo.²¹

Il Belgio ha fornito un esempio di come uno stato precedentemente centralizzato possa essere gradualmente trasformato in uno stato federale, in base al quale la minoranza di lingua tedesca del Belgio orientale ha ottenuto l'autonomia territoriale all'interno della Vallonia. In Spagna, la Costituzione del 1978 ha voluto rendere giustizia alle nazioni storiche minori oppresse dal regime franchista e quindi ha sancito il diritto di tutte le comunità regionali all'autonomia (art. 2 della Costituzione della Spagna).

Ma anche gli accordi di autonomia in Europa sono stati molteplici e pesanti. In Gran Bretagna, l'Irlanda del Nord ha dovuto aspettare fino al 1998 per una soluzione concordata a livello internazionale basata sul trasferimento di ampi poteri legislativi al parlamento e al governo di Belfast. Nello stesso anno, la Scozia e il Galles ottennero l'autonomia. In Francia, le richieste di minoranze nazionali come i corsi, i bretoni, i baschi e gli alsaziani di autonomia territoriale o almeno culturale sono ostinatamente respinte. La "Grande Nazione" ha concesso l'autonomia solo alle due regioni d'oltremare della Nuova Caledonia e della Polinesia francese. Il

²⁰ Per un'illustrazione dettagliata dell'autonomia dell'Alto Adige nei suoi dettagli giuridici vedi Lukas B o n e l l / I v o W i n k l e r, L'autonomia dell'Alto Adige, Provincia autonoma di Bolzano 2010; Joseph M a r k o, Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung in: Marko/Ortino/Palermo-Voltmer/Woelk (Hg.), Die Verfassung der Südtirol-Autonomie. EURAC, Nomos 2005.

²¹ Christoph P e r a t h o n e r, in: Peter H i l p o l d (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa

Portogallo nel 1975 ha concesso l'autonomia territoriale a Madeira e alle Azzorre non per motivi etnici, ma per la loro insularità.

I nuovi confini statali dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989 non hanno portato all'omogeneità nazionale negli stati dell'Europa centrale e orientale, ma a un aumento delle minoranze etniche. In questo contesto, l'autonomia culturale o territoriale è tornata d'attualità. Nell'Europa dell'Est e nel Caucaso, l'autonomia territoriale è fallita in alcuni casi:²² in Georgia, è stata l'abolizione dell'autonomia concessa sotto l'Unione Sovietica a scatenare la rivolta e la secessione di due regioni, Abkhazia e Ossezia del Sud. In Ucraina, la Crimea pluriethnica godeva di uno status autonomo dal 1994. Tuttavia, una irredenta russa nel 2014 ha messo in moto un discutibile processo di autodeterminazione, che è stato imposto in violazione della costituzione ucraina con il sostegno militare della Russia e ha portato all'annessione alla Russia. In Moldavia, invece, l'autonomia della Gagausia esiste dal 1994, e in Serbia l'autonomia della Vojvodina, abolita dal regime di Milošević, è stata ristabilita nel 2009.

In Africa, un accordo di autonomia fu creato tra l'Etiopia e l'Eritrea sulla base di una decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che durò dal 1952 al 1961. Questa autonomia più tardi è fallita

und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 189

²² Cfr. L. S a l a t / S. C o n s t a n t i n / A. O s i p o v / I. S z é k e l y, Autonomy Arrangements around the World, Cluj-Napoca 2016, S. 21-32; T. B e n e d i k t e r, Territorial Autonomy in India, in: T o n i a t t i / J. W o e l k (ed.), Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance, Routledge 2017, 253-266

miseramente, portando a tre decenni di resistenza armata da parte degli eritrei. Il fallimento dell'autonomia concessa al Sud Sudan dal governo del Sudan nel 1972 ha scatenato due decenni di spargimento di sangue dal 1983 al 2002. Con l'unione della Tanganica e dello Zanzibar stabilita nel 1964, l'arcipelago dello Zanzibar divenne uno stato autonomo costituente della Tanzania. Nell'Africa post-coloniale, gli stati centralizzati sono rimasti la regola, gli stati federali e l'autonomia territoriale le rare eccezioni.

In Asia, l'autonomia fu introdotta per il Kurdistan in Iraq nel 1970, ma fu nuovamente schiacciata dal regime di Saddam Hussein già nel 1974. Solo nel 1991, dopo la prima guerra del Golfo, i curdi dell'Iraq hanno potuto riconquistare la loro autonomia. In Bangladesh, invece, l'autonomia promessa alle popolazioni indigene delle zone montane di Chittagong si è rivelata un'amara illusione.

Nelle Filippine e in Indonesia, solo negli anni '90 l'autonomia è stata vista come un concetto praticabile per risolvere i conflitti con i popoli minoritari di Mindanao e Aceh. Nel processo, i musulmani di Mindanao hanno dovuto combattere una lunga battaglia contro lo stato filippino fino a quando la loro regione ha ottenuto l'autonomia nel 2014 con un trattato di pace con il governo, che è stato ampliato nel 2019 per diventare la regione autonoma Bangsamoro del Mindanao musulmano. La concessione dell'autonomia alla provincia di Aceh nell'estremo ovest di Sumatra è stata preceduta da decenni di conflitti sanguinosi. All'estremo est, invece, l'Indonesia ha colonizzato la parte occidentale della Papua Nuova Guinea senza istituire una sostanziale autonomia.

In Oceania, un'isola appartenente alla Francia ha ottenuto per la prima volta nel 1999 uno statuto speciale autonomo, la Nuova Caledonia. In due referendum nel 2018 e nel 2020, questa "collettività d'oltremare" ha votato per l'autonomia invece dell'indipendenza. Al contrario, l'isola di Bougainville, che è autonoma dal 2002, nel 2019 ha votato in modo schiacciante a favore della secessione dalla Papua Nuova Guinea e la fondazione di un proprio stato.

Nelle Americhe, il concetto e la pratica dell'autonomia sono strettamente legati alla storia della sottomissione e dell'assimilazione forzata dei popoli indiani. Mentre le potenze coloniali in America Latina scelsero la strategia di mescolare le culture europee e indigene in un processo tutt'altro che pacifico di meticciato, i popoli autoctoni del Nord America furono in gran parte sterminati o costretti in riserve nelle zone più inospitali. Solo nella storia recente il Canada (Nunavut, Yukon), il Nicaragua (regione caraibica) e Panama (Guna Yala) hanno preso una strada più appropriata verso il rispetto dei diritti fondamentali dei popoli indigeni con una vera autonomia territoriale.

La creazione di riserve fu essenziale per la sopravvivenza dei popoli indiani delle Americhe. Nei lunghi processi di demarcazione, i popoli indigeni sono stati così in grado di assicurarsi almeno alcuni ultimi territori protetti in cui erano al sicuro dall'oppressione e dalla discriminazione. Per quanto riguarda il loro status giuridico e la loro struttura interna, tuttavia, le riserve dei popoli indigeni differiscono dalle moderne autonomie territoriali.

Prospetto 2 – Cronologia dell'autonomia territoriale 1920-2020

| Anno/data | Evento |
|------------------|---|
| 6 maggio 1920 | Prima legge di autonomia della Finlandia per le isole Åland |
| 24 giugno 1921 | La Società delle Nazioni decide la rilevanza della questione delle Åland nel diritto internazionale. |
| 27 giugno 1921 | La Svezia e la Finlandia si accordano sull'autonomia di Åland mantenendo la sovranità finlandese sull'arcipelago |
| 1932 | Approvazione del 1° statuto di autonomia della Catalogna. |
| 1936 | Elezione del primo governo autonomo dei Paesi Baschi. |
| 1938 | Costituzione ufficiale della Comarca de San Blas (più avanti „Comarca Guna Yala“) come unità autonoma del Panama (rifondazione nel 1953) |
| 1939 | Abolizione dell'autonomia della Catalogna e dei Paesi Baschi da parte di Franco |
| 5 settembre 1946 | Accordo di Parigi tra Italia e Austria che prevede un'autonomia territoriale per l'Alto Adige ai fini della protezione della minoranza sudtirolese. |
| 1948 | Autonomia per le isole Färöer nella Danimarca |
| 1948 | Istituzione di 4 regioni a statuto speciale (regioni autonome) in Italia. Più tardi seguirà il Friuli Venezia Giulia. |
| 1952 | L'ONU ordina all'Etiopia di concedere lo status di autonomia alla provincia Eritrea. |
| 1961 | Scioglimento del parlamento della Eritrea autonoma. Resistenza armata. |
| Aprile 1964 | Costituzione del Zanzibar autonomo come parte della repubblica Tanzania. |
| 1966 | Adozione dei patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici con il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione dei popoli. |
| 20.1.1972 | Entrata in vigore del 2° Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol. |
| 1975/76 | Le Azzorre e Madeira ottengono autonomia territoriale nel Portogallo. |
| 1.5.1979 | Autonomia per la Groenlandia come parte della Danimarca. |
| 1979 | Nuovo statuto di autonomia per la Catalogna basato sulla Costituzione del 1978 |
| 1979 | Entra in vigore la seconda autonomia dei Paesi Baschi. |
| 30.1.1984 | Costituzione della Comunità di lingua tedesca Belgio orientale. |
| 1987 | Costituzione dell'autonomia della Regione atlantica del Nicaragua (oggi Costa Caribe Norte e Costa Caribe Sur) |
| 1.8.1989 | La Regione Autonoma del Mindanao Musulmano (ARMM) è legalmente istituita dal Parlamento delle Filippine. |
| 1991 | Approvazione della Convenzione OIL sui diritti dei popoli indigeni |
| 25.6.1992 | Approvazione della „Carta europea delle lingue regionali e minoritarie da parte del Consiglio d'Europa (in vigore dal 1.3.1998) |
| 4.10.1992 | Istituzione dello Stato Federale del Kurdistan (regione autonoma) da parte del primo parlamento del Kurdistan direttamente eletto in Iraq. |
| 1994 | Approvata la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte del Consiglio d'Europa |
| 12.5.1994 | La FUEN sottopone al Consiglio d'Europa una proposta per una “Convenzione speciale per i diritti di autonomia dei gruppi etnici in Europa”. |
| 23.12.1994 | La Gagausia è costituita „entità autonoma territoriale“ della Moldavia. |
| 1.7.1997 | Istituzione della „Regione amministrativa speciale Hong Kong“ quale parte della Rep. Popolare cinese. |
| 1997 | La popolazione scozzese vota per un parlamento separato con poteri limitati all'interno del Regno Unito (autonomia). |
| 10.4.1998 | Accordo del Venerdì Santo tra il Regno Unito, la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord sull'istituzione dell'autonomia. |
| 1998 | Entrano in vigore gli „Scotland Acts“ per l'autonomia della Scozia. |

| | |
|----------------------|--|
| 5.5.1998 | Accordo di Nouméa, istituzione dell'autonomia della Nuova Caledonia |
| 1999 | La provincia canadese del Nunavut ottiene autonomia territoriale. |
| 1999 | Adozione delle Raccomandazioni OSCE Lund sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica. |
| 2001 | Dopo l'accordo di pace con Papua Nuova Guinea il Bougainville ottiene autonomia. |
| 9.8.2001 | La provincia di Aceh sulla Sumatra ottiene uno status autonomo all'interno dell'Indonesia. |
| Febbraio 2003 | Alla Polinesia francese è concesso uno status autonomo. |
| 2003 | Il Bodoland (Assam, India) conquista il suo primo statuto di autonomia. |
| 6.7.2003 | La maggioranza dell'elettorato corso vota contro il processo di Matignon per un'autonomia limitata. |
| 2003 | Mediante lo „Yukon Act“ il Territorio Yukon ottiene autonomia in Canada. |
| 1.7.2007 | Le Antille olandesi passano dall'autonomia territoriale ad un altro status giuridico (associazione libera – „Comune d'oltremare“). |
| 13.9.2007 | L'ONU adotta la "Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni" con il riconoscimento del diritto all'autonomia o all'autogoverno nelle aree dei loro affari interni o locali. |
| 14.12.2009 | Proclamazione dell'autonomia della Vojvodina in Serbia. |
| 2011 | Fine dell'autonomia transitoria del Sudsudan. Nel referendum la stragrande maggioranza si pronuncia per l'indipendenza. |
| 18.3.2014 | A causa dell'annessione alla Russia la Crimea perde la sua autonomia. |
| 27.3.2014 | La regione autonoma del Bangsamoro (Filippine) è ricostituita. |
| 18.9.2014 | Referendum sull'indipendenza della Scozia. |
| 25.9.2017 | Referendum sull'indipendenza della Regione autonoma del Kurdistan (Iraq). |
| 1.10.2017 | Referendum sull'indipendenza della Catalogna con secessione dalla Spagna. |
| 23.11.- 7.12.2019 | 97,7% dei cittadini del Bougainville in un referendum si pronunciano per l'indipendenza. |
| 27.1.2020 | L'autonomia del Bodoland (Assam, India) è decisamente ampliata. |
| 4.10.2020 | 2° referendum nella Nuova Caledonia. Per la seconda volta è respinta la proposta dell'indipendenza e della secessione dalla Francia. |

Fonte: Thomas Benedikter, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, 15

Capitolo 5

I risultati principali delle esperienze con l'autonomia territoriale

Qual è stato l'impatto dell'autonomia territoriale in questi primi 100 anni della sua applicazione? Senza dubbio, questo concetto di divisione del potere politico tra lo stato centrale e un sub-territorio ha avuto successo nella maggior parte dei casi: ha pacificato alcuni conflitti combattuti a livello militare e di guerriglia (Irlanda del Nord, Kurdistan-Iraq, Paesi Baschi, costa

caraibica del Nicaragua, Nuova Caledonia, Aceh, Bodoland, Bangsamoro, Bougainville) spostando il conflitto sul piano politico oppure prevedendo una pacificazione duratura. L'autonomia territoriale ha consentito un alto grado di protezione delle minoranze etno-linguistiche e dei popoli indigeni in circa 35 casi, rendendo inutile la secessione. In

alcuni casi, l'autonomia territoriale è stata concepita come una soluzione transitoria in un processo di autodeterminazione.²³ Bougainville Papua Nuova Guinea), le Antille Olandesi, il Sud Sudan hanno optato per l'indipendenza o per un altro status all'interno dello stato madre (per esempio la libera associazione).²⁴

In una prospettiva storica l'autonomia territoriale non può essere intesa come una soluzione statica e finale: spesso gli statuti dei territori autonomi sono stati via via perfezionati, espandendo e completando l'autonomia. In una prospettiva storica, l'autonomia territoriale è servita principalmente a pacificare e risolvere conflitti tra gli stati centrali e le minoranze nazionali e le comunità regionali. Nelle regioni multietniche, tuttavia, era necessario istituire regolamenti di governo concordato e diritti di rappresentanza per tutti i gruppi etnici più rilevanti, per non innescare nuovi conflitti tra i gruppi all'interno delle regioni autonome.²⁵

Dal punto di **vista giuridico**, l'autonomia territoriale ha portato ad una protezione effettiva alle minoranze interessate. Sulla base di statuti sanciti dal diritto costituzionale o nazionale, di leggi o norme di attuazione di questi statuti, in alcuni casi, anche di accordi di diritto internazionale (bilaterale o multilaterale), si sono formati corpi giuridici di ampio spessore esigibili nei tribunali e nelle corti supreme.

Dal punto di vista della **protezione delle minoranze etniche o linguistiche**, dei

popoli piccoli o indigeni, questa protezione e uguaglianza di diritti è organizzata dalle popolazioni interessate e dalle loro istituzioni elette della regione autonoma. La co-ufficialità delle lingue locali, il sistema educativo, i regime linguistico nei media e tutte le aree politiche culturalmente rilevanti possono essere regolamentate all'interno dell'autonomia, partendo da un processo democratico del territorio.²⁶

In termini di **teoria democratica**, l'autonomia territoriale, come i sistemi federali e la regionalizzazione simmetrica, avvicina l'esercizio del potere politico ai cittadini. Soprattutto nelle regioni autonome più piccole, i cittadini conoscono ancora personalmente i loro rappresentanti. L'elettorato può organizzarsi più facilmente in partiti e liste regionali, scegliere i candidati e controllare i mandati eletti. I rappresentanti eletti direttamente dalla popolazione possono consultare, legiferare e decidere sulle principali questioni politiche importanti per la regione. Nel migliore dei casi, la legislazione nazionale serve ancora come quadro generale, mentre le competenze centrali sono gestite in forma autonoma. I media regionali controllano più intensamente le élite politiche locali, e i tribunali regionali decidono secondo regole determinate autonomamente.

La storia dell'autonomia territoriale ha anche dimostrato che una vera autonomia può funzionare solo in uno stato costituzionale. Il rapporto tra lo stato centrale e la regione autonoma rimane

²³ T. B e n e d i k t e r, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, 293

²⁴ Per i fattori di successo cfr. Felix S c h u l t e, Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors for Territorial Autonomy Systems, Aland Peace Institute, 1/2015

²⁵ Alain G a g n o n/Michael K e a t i n g, Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting, Palgrave Macmillan 2013

²⁶ Marc W e l l e r/Stefan W o l f f (eds.), Autonomy, self-governance and conflict resolution, Routledge 2005

conflittuale per sua natura. Anche con la migliore divisione delle giurisdizioni tra lo Stato e la regione interessata, non è stato possibile evitare completamente le controversie legali che di regola sono oggetto di processi davanti alla Corte suprema o costituzionale. Di nuovo, un fenomeno che l'autonomia territoriale condivide con i sistemi federali. Una robusta autonomia territoriale deve, ovviamente, essere dotata di competenze legislative il più ampie possibile. La storia mostra anche chiaramente la tendenza a espandere costantemente il nucleo dell'autonomia, cioè la natura e la portata delle competenze degli organi rappresentativi autonomi. Dipende dai rapporti di forza fra potere politico centrale dello stato e della regione. Nei casi in cui il continuo sviluppo di un'autonomia territoriale non riesce, come è successo in Catalogna e in Scozia, le pretese secessioniste guadagnano slancio.²⁷

L'autonomia territoriale ha soddisfatto le aspettative in questi 100 anni e ha garantito pace, stabilità, protezione delle minoranze e autogoverno? Il quadro generale - come descritto sopra - ha diverse sfaccettature. Alcune autonomie territoriali storiche sono fallite, hanno vissuto rivolte e guerre, e nella maggior parte dei casi sono diventate stati indipendenti, come l'Eritrea (ex Etiopia), il Sud Sudan (ex Sudan), il Kosovo (ex Serbia), l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud (ex Georgia), Bougainville (indipendenza dalla Papua Nuova Guinea decisa ma non ancora realizzata). Altri territori precedentemente autonomi hanno rinunciato all'autonomia

attraverso la secessione e l'annessione (Crimea, precedentemente parte dell'Ucraina). Altri territori precedentemente autonomi hanno ricevuto uno status diverso attraverso un processo di negoziazione democratica, come le Antille Olandesi, che sono diventate comuni d'oltremare o territori in libera associazione con i Paesi Bassi. Alcune autonomie territoriali, invece, attualmente si trovano in profonda crisi politica come le regioni caraibiche del Nicaragua e il Kashmir indiano.

D'altra parte, ci sono regioni autonome che vogliono entrare in una nuova fase della loro storia all'interno di un "processo di emancipazione nazionale". Basandosi sul diritto all'autodeterminazione dei popoli, che non scade nemmeno con la concessione dell'autonomia territoriale, e sulle maggioranze espresse in referendum popolari, queste regioni aspirano al distacco dallo stato di appartenenza e alla piena sovranità. Nella storia recente, questo processo è stato osservato in Catalogna, Scozia, Kurdistan iracheno, Nuova Caledonia e Bougainville.²⁸ Anche la Groenlandia potrebbe arrivare a rivendicare tale diritto, che è anche esplicitamente previsto nello stesso statuto di autonomia.

Nella grande maggioranza delle regioni autonome esistenti, l'autonomia territoriale ha dimostrato il suo valore ed è difficilmente messa in discussione dalla popolazione e dalle comunità etnolinguistiche protette. Nella maggior parte dei casi, i conflitti all'interno della

²⁷ Markku Suksi (2016), The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination, in: Peter Hildebrand (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016, 84-111

²⁸ Cfr. Per la Catalogna: GENERALITAT DE CATALUNYA, White Paper – The National Transition of Catalonia. Synth., Barcelona 2014; nonché X. Arzoz (2016), 253-263

regione interessata e le tensioni tra lo stato e le comunità etniche regionali hanno potuto essere risolti, i conflitti si sono spostati sul terreno politico e le minoranze sono sostanzialmente protette. Si sono registrate forme di discriminazione e di resistenza politica delle nuove minoranze formatesi all'interno delle regioni autonome. Altri territori autonomi hanno aspettato a lungo l'attuazione concreta del loro statuto. Tuttavia, se oggi gli stati temono la concessione dell'autonomia

come il primo passo verso la secessione di questo territorio, ciò è infondato. Nella maggioranza delle autonomie territoriali che funzionano oggi (2020), non ci sono aspirazioni significative di autodeterminazione e secessione.²⁹ Al contrario, un'autonomia funzionante e di vasta portata impedisce che una minoranza veda nella secessione o addirittura nell'insurrezione armata l'unica possibilità di autoaffermazione.

Capitolo 6

Conflitti a livello substatali e autonomia territoriale

Autonomia territoriale, intesa secondo i criteri di definizione sopra esposti, dal 1921 è stata istituita in almeno 25 paesi, compresi Ucraina, Paesi Bassi, Georgia, Etiopia, Nicaragua e Sudan, dove le autonomie territoriali in senso stretto non esistono più (eccezione: Georgia). Vari paesi hanno diverse regioni autonome, come la Spagna con 17 comunità autonome, l'India con 10 distretti autonomi all'interno dei suoi stati federati, l'Italia con 5 regioni a statuto speciale, il Regno Unito con tre "paesi" autonomi (*countries*). C'è un'autonomia territoriale funzionante in Finlandia (Isole Åland) da 100 anni e l'ultima aggiunta alle autonomie territoriali può essere vista nell'espansione del 2019 della regione autonoma Bangsamoro nelle Filippine.

I regolamenti di autonomia oggi esistenti sono trasferibili ad altre situazioni di conflitto, alcune delle quali sono simili?

L'autonomia territoriale può essere applicata come soluzione ai conflitti aperti tra uno stato e una delle sue regioni o minoranze nazionali che vivono in forma compatta nel loro territorio ancestrale? È legittimo sviluppare ipotesi sui seguenti interrogativi:

1. L'autonomia territoriale è applicabile in un determinato contesto politico?
2. Quali caratteristiche di base dovrebbe avere tale autonomia nel caso di conflitto specifico?
3. Quali elementi o regolamenti singoli di autonomie territoriali esistenti potrebbero essere trasferiti al caso di conflitto in questione?

Quali procedure, istituzioni, regolamenti si prestano meglio alla soluzione di un conflitto specifico va studiato in dettaglio sul territorio della rispettiva regione.³⁰ Le

²⁹ Cfr. Markku S u k s i, *The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination*, in: Peter H i l p o l d (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016, 84-111

³⁰ Cfr. Felix S c h u l t e, *Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 47 (4/2019), Universität Innsbruck 2019; Lars-Erik C e d e r m a n/Simon H u

parti in causa - lo stato centrale e la regione o la minoranza o il popolo interessati - non sono naturalmente esenti dal compito di negoziare gli innumerevoli dettagli di una soluzione di autonomia adatta al singolo caso. In termini di metodologia giuridica, "bisogna distinguere tra i diritti di autonomia da un lato e i diritti delle minoranze dall'altro [...] la protezione delle minoranze può svilupparsi solo nel quadro di una forte autonomia".³¹

In vari stati, i conflitti tra il governo statale e comunità regionali specifiche, in cui vivono popoli minoritari o minoranze nazionali, sono anche combattuti con la forza militare.³² Per esempio, i conflitti armati registrati per il 2019 e il 2020 con più di 100 vittime in Camerun, Thailandia meridionale, Ucraina, Turchia, Mali, India, Rep. Democratica del Congo e Angola sono causati da tensioni etniche e aspirazioni secessioniste. In queste regioni in crisi, la lotta politica per ottenere più diritti per un'unità sub-statale si mescola spesso a proteste violente da parte di insorti radicalizzati e alla violenza terroristica contro lo stato, che si ritorce violentemente. Anche in Europa, c'è ancora violenza a sfondo etnico, come nel caso del bacino del Donbas nell'Ucraina orientale, che è anche alimentata dall'esterno. Inoltre, diverse regioni stanno lottando per l'autonomia territoriale a livello politico, mentre dall'altra parte, le regioni autonome esistenti hanno anche iniziato un processo di autodeterminazione con

l'obiettivo dell'indipendenza e piena sovranità.³³

Questi conflitti spesso derivano dalla discriminazione sistematica e dall'oppressione di lunga data di interi gruppi etnici e popoli indigeni. Alcuni conflitti sono radicati nella strategia neocoloniale di quegli stati, ereditata dalle ex-potenze coloniali europee, come nel caso di Marocco, Indonesia, India, Camerun e Cile, senza rispettare il diritto all'autodeterminazione dei popoli minoritari e indigeni come previsto dal diritto internazionale. Altri conflitti sono dovuti alla struttura altamente centralizzata dello stato basata su una dottrina nazionalista che nega ai popoli minori e alle minoranze etniche qualsiasi riconoscimento e protezione (Turchia, Thailandia, Siria). Un esempio classico di tale politica applicata spesso con ogni forma di discriminazione e oppressione violenta fino al genocidio sin dalla sua costituzione quasi 100 anni fa è la Turchia. Anche gli stati europei spesso restano attaccati ad una dottrina dello stato nazionale centralizzato senza reali forme di decentralizzazione del potere politico, come la Francia, la Polonia, l'Ucraina e la Romania.³⁴

In alcuni di questi focolai di conflitto l'autonomia territoriale è un'opzione concreta come soluzione duratura del conflitto. Questa non è solo una considerazione teorico-accademica, ma è dovuta al fatto che una delle parti in conflitto propone o rivendica l'autonomia

g/Andreas Schädle und Julian Wucherpfennig (2015), *Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: too Little, too Late?* In: *American Political Science Review* 109.2, 354-370

³¹ C. Perathoner, 2016, 190

³² WIKIPEDIA: *List of ongoing armed conflicts*

³³ Cfr. T. Benedikter, *Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen. Erfahrungen in Europa*

und Italien, Perspektiven für Südtirol. POLITIS-Dossier 13/2017

³⁴ Salati/S. Constantin/S. Osipov/I. Székely, *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca 2014

territoriale o lo stato offre tale autonomia come sostituto della secessione. In alcuni casi, lo stato ha già stabilito un'autonomia territoriale funzionante per altre regioni minoritarie, ma ha rifiutato di fare lo stesso in casi simili (Indonesia, Filippine, Francia, India). Per le aree di conflitto qui elencate, l'autonomia territoriale è specificamente in discussione perché

- l'autonomia territoriale è già applicata con successo in altre parti dello stato interessato;
- l'autonomia come proposta di compromesso è accolta con favore almeno dai rappresentanti di una delle parti in conflitto;
- La secessione è fuori questione perché porterebbe ad un aumento delle tensioni interetniche nelle regioni multi-etniche;
- i cambiamenti di confine, dopo un'eventuale piena applicazione

dell'autodeterminazione, potrebbero portare a controversie internazionali.

L'autonomia territoriale presuppone naturalmente l'esistenza di uno stato di diritto con sistema democratico in tutti questi casi. Nelle dittature e negli stati a regime autoritario, un accordo di autonomia potrebbe porre fine alla violenza, ma un'autonomia regionale democratica non sarebbe possibile per definizione. La democrazia a livello statale e regionale rimane una *conditio sine qua* non per una vera autonomia territoriale. Oltre all'ancoraggio dell'autonomia nel diritto costituzionale, sarebbe molto utile, sulla base dell'esperienza storica, trovare garanzie internazionali per l'autonomia, per esempio coinvolgendo uno stato vicino o un'organizzazione internazionale (UE, Consiglio d'Europa, UA, OAS, ASEAN, Lega Araba).³⁵

³⁵ Cfr. T. B e n e d i k t e r, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, chapter 18

Prospetto 3 – Conflitti risolvibili con autonomia territoriale – 10 esempi

| Territorio in conflitto | Carattere del conflitto in corso | Approccio per la soluzione |
|--|---|--|
| Szeklerland (Romania) | Circa la metà degli 1,4 milioni di ungheresi della Romania vive in questa regione centrale della Transilvania. Esiste una tradizione secolare di autogoverno in una regione a maggioranza ungherese. Diritti delle minoranze nella scuola e nella cultura, ma nessuna reale uguaglianza dei gruppi etnici. La Romania è ancora uno stato unitario senza alcun decentramento. | Forte sostegno politico alla richiesta di autonomia tra la minoranza ungherese, ma nessuna volontà di negoziare sull'autonomia da parte del governo centrale. Lo stato dell'Ungheria non ha rivendicato l'autonomia della minoranza ungherese in Romania in un accordo bilaterale. |
| Corsica (Francia) | Con la Francia dal 1769. Il corso è una lingua imparentata con il sardo, riconosciuta come lingua regionale, ma non come lingua ufficiale, pochissimi diritti linguistici. Parlamento regionale di Ajaccio senza poteri legislativi, solo il diritto di fare proposte. Lo spirito nazionale corso è molto pronunciato. 1976-2014: movimento clandestino attivo per l'indipendenza dell'isola. | Dal 1982 autonomia amministrativa con basso livello di diritti linguistici. Autonomia sul modello delle "collettività d'oltremare" e delle regioni a statuto speciale d'Italia richiesta. La co-ufficialità del corso è considerata indispensabile. |
| Sahara occidentale (Marokko) | Occupata e annessa dal Marocco dal 1976. Grazie all'immigrazione, la maggioranza della popolazione è ora marocchina. I Sahrawi divisi in quattro gruppi: rifugiati a Tindouf (Algeria), popolazione rimasta nella parte orientale della Repubblica del Sahara proclamata dal POLISARIO, piccola minoranza nel territorio ancestrale del Sahara occidentale, diaspora. | Il POLISARIO (Fronte Sahrawi) chiede un referendum sullo status politico e ritiene l'autonomia in sufficiente. Il Marocco offre l'autonomia territoriale dal 2007, ma finora non c'è stato nessun vero negoziato in merito. |
| Ambazonia (Camerun) | Questo è il nome della parte nord-occidentale anglofona del Camerun. Originariamente uno stato federale, centralizzato dal 1982, nessuna parità di diritti per le lingue ufficiali originali inglese e francese. L'inglese viene respinto a tutti i livelli nel nord-ovest (educazione, amministrazione, giustizia, media). Resistenza violenta dal 2016 con 3.000 morti e 700.000 rifugiati. | Nel 2017 proclamazione di una repubblica indipendente da parte di gruppi di guerriglieri separatisti. Finora nessun negoziato sull'autonomia, ma repressione militare a tutto campo sotto il presidente Biya, al potere dal 1982. |
| Rojava-Federazione della Siria del Nord (Siria) | Regione multi-etnica con maggioranza curda, minoranze cristiane assire e arabe. Dal 2014 politicamente indipendente con autonomia de-facto, non riconosciuta dal governo. Difesa militare principalmente contro l'IS e la Turchia. Autogoverno democratico, ordine laico, libertà religiosa, protezione delle minoranze e uguaglianza di genere. | Si richiede un'autonomia permanente all'interno di uno stato siriano, secolare, democratico e federale. Partecipazione ai colloqui di pace per la riorganizzazione della Siria. È necessaria la sicurezza contro l'invasione dall'esterno. |
| Pattani (Thailandia) | Tre province meridionali della Thailandia (insieme chiamate Pattani) sono abitate da una maggioranza di etnia malese. 1,8 milioni di musulmani nel sud formano una minoranza etnico-religiosa omogenea e politicamente ben organizzata. Resistenza al nazionalismo thailandese dal 1960, guerriglia dal 2004. | Colloqui di pace finora senza successo, frammentazione politica dei musulmani di Pattani. Le richieste della maggioranza del Fronte di Liberazione equivalgono ad un'autonomia territoriale. La Malesia non è interessata alla secessione di Pattani. |

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| Cordillera (Filippine) | Le popolazioni indigene Igorot condividono una regione montuosa con minoranze più piccole e la popolazione maggioritaria dello stato. Un'ampia alleanza popolare esige una vera autonomia territoriale, sull'esempio della Regione Autonoma di Bangsamoro del Mindanao. Gli interessi divergono tra la popolazione costiera (Tagali cristiani, lingua Tagalog) e gli abitanti della montagna. | Gli Igorot chiedono l'autonomia territoriale. Il futuro stato federale delle Filippine potrebbe convertire l'intera isola Luzon in uno stato membro costituente, lasciando le tribù delle colline in posizione di minoranza senza adeguata protezione e autogoverno. |
| Caracoles de Chiapas (Messico) | Comunità autogestite formatesi nell'est dello stato del Chiapas (Messico), proclamate dall'EZLN (Zapatisti, oggi FZLN), abitate principalmente da gruppi etnici maya del Tzeltal, Tzotzil e Tojolabal. Chiedono diritti sociali, culturali ed economici così come l'autonomia politica sul proprio territorio, ma non una semplice riserva etnica. | Nello stato del Messico, ci sono finora alcune riserve per gli indigeni, ma nessuna vera autonomia territoriale a livello sub-statale. |
| Wallmapu (Cile) | Tra 800.000 e 1,4 milioni di indigeni Mapuche vivono principalmente nella parte centrale e meridionale del Cile. La loro lingua è gravemente minacciata e quasi senza diritti. Assimilazione degli indigeni da 140 anni, non esistono riserve. Terreni mapuche espropriati, abitanti spesso sfollati. Conflitti aperti su terreni e risorse. I Mapuche sono uno dei gruppi sociali più poveri e meno istruiti del Cile. | La rappresentanza politica mapuche rivendica l'autonomia territoriale in una zona del centro sud del Cile (Wallmapu). Finora nessuna trattativa tra Stato e organizzazioni Mapuche. |
| Papua occidentale (Indonesia) | Con 900 popoli indigeni, la Papua Occidentale ha la più alta diversità etnica in un territorio chiuso. Dall'annessione e colonizzazione da parte dell'Indonesia nel lontano 1962, molteplici discriminazioni e oppressioni dei popoli indigeni. Movimento di liberazione con un alto numero di vittime. Lo stato sta cercando di creare una maggioranza giavanese nel Papua occidentale con un programma di reinsediamento. | Oggi, pseudo-autonomia senza riconoscimento e partecipazione reale della popolazione ancestrale. Contro la loro volontà, la Papuasias Occidentale è ancora una volta divisa in due province. In Indonesia, c'è un'autonomia territoriale funzionante nella provincia di Aceh. |

Altri esempi di conflitti interni aperti tra il governo centrale da una parte e un popolo più piccolo o una minoranza nazionale, presente in modo compatto nel suo territorio ancestrale, si possono trovare in diversi altri stati. I negoziati per la risoluzione del conflitto in questo senso sono particolarmente urgenti nei casi in cui c'è una minaccia di ulteriore violenza da entrambe le parti e di spargimento di sangue. L'autonomia territoriale può essere descritta come una tipica soluzione di compromesso in tali conflitti di autodeterminazione: la regione o la comunità etnica che desidera

l'indipendenza rinuncia alla secessione; lo stato rinuncia alla gestione politica centrale e al controllo del territorio, ma non alla sua sovranità. Nel complesso, si può osservare che sul piano politico nazionale e internazionale il potenziale di risoluzione dei conflitti dell'autonomia è sottovalutato, mentre il pericolo che l'autonomia territoriale possa essere il primo passo verso l'indipendenza è sopravvalutato. Le organizzazioni internazionali potrebbero giocare un ruolo importante in questi casi sia nella mediazione che come poteri garanti di una soluzione di autonomia concordata.

Le potenzialità dell'autonomia territoriale nel XXI secolo

Le riflessioni di questo dossier sono tese ad esplorare le potenzialità dell'autonomia territoriale per la soluzione di conflitti substatali aperti. Da 100 anni, questa forma di divisione verticale dei poteri tra gli stati e una o più entità substatali è stata applicata nelle isole Åland, da 70 anni in diverse altre regioni d'Europa, da quasi 50 anni è in vigore il 2° statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, e dagli anni 1990 l'autonomia territoriale è praticata anche nell'Europa dell'Est e in altri continenti. In alcune regioni, lo status autonomo è stato riformato ed esteso più volte, mentre in altre regioni l'autonomia è fallita. In vari conflitti aperti tra stati e comunità regionali, l'autonomia territoriale è sul tavolo dei negoziati come opzione di soluzione.

Nonostante la permanenza di numerosi conflitti substatali causati da fattori etnici, l'autonomia territoriale finora è stata raramente scelta come formula di compromesso fra le parti in conflitto.³⁶ In alcuni paesi, la secessione di regioni finora autonome si trova sull'ordine del giorno; in altri paesi ci sono comunità regionali o gruppi minoritari che da tempo rivendicano un'autonomia territoriale, senza successo.

Se si guarda alla conflittualità etnica in Africa, per esempio, l'autonomia sembra essere un sistema quasi assente negli ordinamenti costituzionali. Nonostante le sue più di 100 lingue e una moltitudine di minoranze etniche, l'India ha solo 10 entità autonome sub-statali.³⁷ Nelle Americhe, a causa della sua storia coloniale, la forma

della riserva etnica ha avuto la più forte applicazione, mentre la moderna autonomia territoriale è rimasta l'eccezione. Nelle zone a popolazione mista come i "Caracoles" in Chiapas (Messico) o Wallmapu (Cile), il valore dell'autonomia è molto presente e radicato, e la proprietà comunitaria della terra da parte delle popolazioni indigene ha la massima importanza. Eppure sono pochi gli esempi di autonomia territoriale funzionante.

Anche negli stati nazionali per lo più fortemente centralizzati della macroregione prevalentemente araba MENA (Nord Africa e Medio Oriente), l'autonomia territoriale è rimasta l'eccezione assoluta nella risoluzione dei conflitti etnici. Per contro, nel sud-est asiatico, l'autonomia è stata applicata con successo dagli anni 1990. Nel complesso, si può concludere che l'autonomia territoriale non ha ancora potuto sviluppare pienamente le sue potenzialità per dirimere conflitti fra stato e entità substatali. L'autonomia non è stata neanche istituita in quei casi i cui richiama dalla grande maggioranza della popolazione di una regione. Questo vale anche per l'Europa, come dimostrano gli esempi dello Szeklerland (Romania) e della Corsica (Francia).

Partendo dai suoi primi 100 anni di funzionamento, l'autonomia territoriale quale forma di divisione verticale dei poteri fra stato e territori substatali specifici deve essere vista come un processo aperto. Come le costituzioni nazionali e i trattati

³⁶ T. B e n e d i k t e r, 100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021, S. 293-300

³⁷ T. B e n e d i k t e r (2009), Territorial autonomy in India, in: T o n i a t t i / J. W o e l k (ed.), Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance, Routledge 2017, 253-266

dell'UE, gli statuti di autonomia non sono destinati all'eternità, ma vengono continuamente emendati e adattati a nuovi sviluppi, come dimostrano gli esempi delle isole Åland, Trentino-Alto Adige, Vojvodina, Catalogna, Groenlandia. Un certo livello di autonomia oggi non impedisce un grado più ampio di autogoverno domani. L'autonomia deve stare al passo con gli sviluppi giuridici e politici dello Stato nel suo insieme, come pure con le dinamiche sociali ed economiche al suo interno. Tuttavia, per valorizzare a pieno un sistema di autonomia i gruppi etno-linguistici di una regione autonoma devono trovare un accordo interno: se avanzano un progetto comune di espansione dell'autonomia, i negoziati con lo Stato saranno più promettenti. Qualora, per contro, permanessero conflitti interni con rischi di discriminazioni nei confronti di gruppi non dominanti, gli Stati centrali saranno diffidenti nel trasferimento di maggiori poteri alle maggioranze interne della rispettiva regione autonoma.

Nei suoi primi 100 anni di applicazione, l'autonomia territoriale è stata in grado di risolvere in modo duraturo numerosi conflitti, combinando la protezione delle minoranze etnolinguistiche con l'autogoverno interno sia legislativo sia amministrativo, senza toccare i confini dello Stato. Nella maggior parte dei circa 60 territori autonomi funzionanti nel 2020 in tutto il mondo, non ci sono maggioranze politiche che si battono per la secessione e la sovranità di questo territorio. Se l'autonomia territoriale dovesse profilarsi come primo passo verso la secessione di un'area, altri stati avranno forti riserve nei confronti di questo tipo di soluzione.

Dall'altra parte, una secessione appare meno giustificata quando un popolo

minoritario o una minoranza nazionale gode di un'autonomia funzionante e di tutti i diritti essenziali delle minoranze. Accordi bilaterali con gli stati vicini, che comprendono forme di autonomia per le minoranze etnolinguistiche affiliate, sono utili per prevenire conflitti bilaterali e per garantire l'applicazione dell'autonomia concordata.

Non solo gli Stati sono chiamati a valutare bene la ricchezza delle esperienze di autonomia territoriale e a prendere in considerazione la sua istituzione concreta. Anche la comunità internazionale e le varie organizzazioni regionali sono chiamate in causa a dare maggiore considerazione all'autonomia territoriale. Un accordo internazionale sul diritto all'autonomia territoriale e culturale potrebbe definire con precisione in quali circostanze i popoli minoritari, minoranze etnolinguistiche o comunità regionali hanno diritto all'autodeterminazione interna ed esterna e in quali casi l'autonomia territoriale, regolamentata a livello internazionale, è la soluzione appropriata.

Due grandi ostacoli all'introduzione dell'autonomia territoriale per la protezione delle minoranze possono essere chiaramente identificati sullo sfondo dei primi 100 anni di autonomia moderna. Da un lato, c'è il nazionalismo che è profondamente radicato nella rispettiva concezione degli Stati e spesso nelle stesse Costituzioni nazionali. Questo concetto si riflette nella struttura territoriale di regola fortemente centralizzata, tant'è vero che tre quarti degli Stati membri dell'ONU sono stati unitari. Le élite nazionaliste del popolo maggioritario dominante nel rispettivo stato guardano sia il federalismo che l'autonomia territoriale con il massimo sospetto e spesso rifiutano il ricono-

scimento di popoli minoritari o indigeni e delle minoranze etniche. Diffuso è il fenomeno del "nazionalismo banale" (Radatz 2020), che scredita i movimenti di autonomia delle minoranze come nazionalistici e arretrati, ma ignora il dominio strutturale del popolo maggioritario ("titolare") a tutti i livelli.

D'altra parte, esiste il timore diffuso in molti stati che l'autonomia territoriale sia il primo passo verso l'autodeterminazione e che a lungo termine promuova la secessione di questa parte del territorio. Alla luce dei 100 anni dall'introduzione della prima autonomia nelle isole Åland questo timore non ha alcun fondamento. L'autonomia ha portato solo in relativamente pochi casi a un ulteriore processo di emancipazione nazionale e alla

richiesta dell'autodeterminazione. A parte l'attualità del diritto all'autodeterminazione come chiave di soluzione di conflitti, la migliore ricetta contro questa rivendicazione è la costruzione di più fiducia tra uno Stato e le sue minoranze interne. Regolamenti di protezione delle minoranze e forme di autonomia potranno evitare richieste di autodeterminazione finché l'autogoverno sostanziale è garantito. Con un chiaro ancoraggio dei diritti delle minoranze e dei concetti di autonomia, nella storia molti conflitti avrebbero potuto essere evitati. In questo senso, la comunità internazionale è chiamata a codificare più precisamente i diritti delle minoranze e a regolare l'autonomia territoriale come "forma interna di autodeterminazione" nel diritto costituzionale e internazionale.

Bibliografia

- Xabier A r z o z, Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Peter H i l p o l d (Hg.), Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2016, 242-269.
- Thomas B e n e d i k t e r, Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Berlino 2021.
- Thomas B e n e d i k t e r, La nostra autonomia oggi e domani, ARCA Lavis 2016.
- Thomas B e n e d i k t e r, Territorial autonomy in India, in: T o n i a t t i / J. W o e l k (ed.), Regional Autonomy, Cultural Diversity and Differentiated Territorial Governance, Routledge 2017.
- Thomas B e n e d i k t e r, Moderne Autonomiesysteme der Welt, EURAC, Bozen 2010.
- Thomas B e n e d i k t e r, The World's Modern Autonomy Systems, EURAC, Bolzano 2012
- Thomas B e n e d i k t e r, Selbstbestimmungsrecht und Volksabstimmungen. Erfahrungen in Europa und Italien, Perspektiven für Südtirol. POLITIS-Dossier 13/2017.
- Katinka B e r e t k a, Fragile Autonomy Arrangements in the Republic of Serbia: The Territorial Autonomy of Vojvodina and the National Minority Councils, in: L. Salat/S. Constantin/A. Osipov/I. Székely, Autonomy Arrangements around the World, Cluj-Napoca 2016, S. 247-274.
- Lukas B o n e l l / Winkler, Ivo, L'autonomia della Provincia di Bolzano, 10. edizione, Provincia Autonoma di Bolzano 2010.
- Lars-Erik C e d e r m a n / Simon H u g / Andreas S c h ä d e l und Julian W u c h e r p f e n n i g (2015), Territorial Autonomy in the Shadow of Future Conflicts: too Little, too Late? In: American Political Science Review 109.2, 354-370.
- Alain G a g n o n / Michael K e a t i n g, Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting, Palgrave Macmillan 2013.
- Anna G a m p e r / Christoph P a n, Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden 2008.
- Anna G a m p e r, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Peter Lang, Frankfurt 2004.
- GENERALITAT DE CATALUNYA, White Paper – The National Transition of Catalonia. Barcelona 2014.
- Yash G h a i / Stephanie W o o d m a n (eds., Practising Self-Government, Cambridge Univ. Press 2013.

- Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2019, Heidelberg 2020.
- Peter H i l p o l d, Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich, Wien 2016.
- Peter H i l p o l d, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, *Europa Ethnica* 1/2011, 32-49.
- Joseph M a r k o, Südtirol: zur Frage des Exports einer Konfliktlösung in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg.), *Die Verfassung der Südtirol-Autonomie*. 2005, Minority Rights Group International, *Peoples under Threat*, 2020, www.peoplesunderthreat.org
- Hans-Ingo R a d a t z, "Nation ohne Staat" oder „Unruheprovinz“? – Spanien, Katalonien und die Nationalismuskritik, *EUROPA ETHNICA* ½ - 2020, p. 67-78
- Stephen R y a n, *Nationalism and Ethnic Conflict*, in: B. Little/H. Smith, *Issues in World Politics*, Macmillan, London 1997.
- Levente S a l a t / S. C o n s t a n t i n / A. O s i p o v / I. S z é k e l y, *Autonomy Arrangements around the World*, Cluj-Napoca 2016.
- Felix S c h u l t e, *Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors for Territorial Autonomy Systems*, Aland Peace Institute, 1/2015.
- Felix S c h u l t e, *Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government – Lessons from South Tyrol*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 47 (4/2019), Universität Innsbruck 2019.
- Markku S u k s i, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: a Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer Verlag 2011.
- Markku S u k s i, *The Referendum as an Instrument for the Resolution of Territorial Disputes and for the Exercise of Self-Determination*, in: Peter H i l p o l d (Hg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Markku S u k s i, *Autonomy – Implications and applications*, Kluwer Law International, 1998.
- Eduardo R u i z V i e y t e z, *The Spanish Mosaic: an Asymmetrical Recognition of Minority Languages*, in: *Integration and Exclusion. Linguistic Rights of National Minorities*, International Conference, 27.11.2015, Vilnius, 77-94.
- Marc W e l l e r / Stefan W o l f f, *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge 2005.
- Marc W e l l e r / Katherine N o b b s, *Asymmetric Autonomy and Settlement of Ethnic Conflicts*, Univ. of Pennsylvania Press 2012.

Abstract

In 1921, Sweden and Finland agreed to grant far-reaching self-government to the Swedish-speaking Åland Islands under Finnish sovereignty. On 24 June 1921, the League of Nations in Geneva approved this solution. On 10 October 1921, ten states signed a convention on the permanent demilitarisation and neutrality of Åland. On 9 June 1922, the islands' directly elected parliament met for the first time. Therefore, Åland celebrates 100 years of autonomy in 2021-22. 100 years after the legal introduction of the first modern territorial autonomy in a democratic constitutional state, it is possible to draw an interim assessment and venture an outlook. What is the state of autonomy in Europe and worldwide? Where is it in crisis or has even failed? Where is autonomy requested by a regional community or minority, but denied by the state concerned? Finally, looking ahead: where could territorial autonomy solve acute conflicts between states and minorities? Why are there widespread reservations about autonomy among states?

The analysis starts from a clarification of the concept of territorial autonomy and based on four fundamental criteria distinguishes between "genuine autonomy" and "autonomy-like arrangement". This enables the author to draw a precise list of regions with territorial autonomy around as working in 2020. Then, an overlook is given about the results of autonomy as applied so far in at least 70 regions of the world, before finally reflecting on today's challenges. Which current sub-state conflicts could be solved by means of territorial autonomy? The author quotes ten examples of such conflicts, caused by state-minority tensions, and draws promising conclusions for the further application of this device for minority protection.